

政府绩效评价红皮书 政府绩效评价红皮书 政府绩效评价红皮书 政府绩效评价红皮书

郑方辉 李红梅 张锋学 编著

2015

中国政府绩效 评价报告

2015



新华出版社

2015 中国政府绩效评价报告

郑方辉 李红梅 张锋学 编著

——始于 2007 的年度报告

新华出版社

图书在版编目(CIP)数据

2015 中国政府绩效评价报告 / 郑方辉, 李红梅, 张
锋学编著. -- 北京 : 新华出版社, 2016.6

ISBN 978 - 7 - 5166 - 2628 - 3

I. ①2… II. ①郑… ②李… ③张… III. ①国家行
政机关 - 行政管理 - 研究报告 - 中国 - 2015 IV.

①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 148768 号

2015 中国政府绩效评价报告

作 者: 郑方辉 李红梅 张锋学

责任编辑: 张 程 雒 悦

封面设计: 博克思文化

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号 邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010 - 63077122

中国新闻书店购书电话: 010 - 63072012

照 排: 博克思文化

印 刷: 北京洲际印刷有限责任公司

开 本: 787 × 1092mm

印 张: 16 字 数: 326 千字

版 次: 2016 年 7 月第一版 印 次: 2016 年 7 月北京第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5166 - 2628 - 3

定 价: 45.00 元

图书如有印装问题, 请与印刷厂联系调换 电话: 010 - 52860926

目 录

上篇 广东试验

第一章 研究概述	2
一、政府绩效评价及发展	2
二、我国政府绩效管理试点工作的若干问题	5
三、独立第三方评政府整体绩效:本项研究再审视	12
四、以政府绩效评价推进法治政府建设	20
五、本年度技术方案	24
第二章 地级以上市政府评价结果	30
一、区域与标识说明	30
二、总体评价结果	32
三、按领域层的分类结果	36
四、50 项指标评价结果	41
五、各地市评价结果	45
第三章 县级政府评价结果	58
一、总体评价结果	59
二、促进经济发展领域层评价结果	65
三、维护社会公正领域层评价结果	68
四、保护生态环境领域层评价结果	71
五、节约政府成本领域层评价结果	74
六、实现公众满意领域层评价结果	77
第四章 公众满意度评价结果	81
一、调研说明	81
二、全省公众满意度评价结果	85
三、满意度分项评价结果	88
四、21 地级以上市评价结果	95
五、119 个县(市、区)评价结果	105
六、公众背景对满意度评价影响	110
第五章 结论、问题与建议	113
一、主要发现及结论	113
二、成绩与问题	114
三、若干建议	129

下篇 专题报告

第六章 《政府信息公开条例》绩效评价报告	133
一、评价背景及说明	133
二、评价体系构建	134
三、省级政府评价结果	137
四、国务院部门评价结果	142
五、相关变量的交互分析	145
六、评价发现与建议	147
第七章 公众幸福指数年度报告	149
一、本年度测量方案	149
二、广东全省公众测量结果	151
三、幸福指数影响因素分析	157
四、法治政府建设绩效对公众幸福感影响	161
第八章 法治政府绩效满意度年度报告	167
一、研究说明	167
二、2014 年度广东省的评价结果	169
三、2014 年度广西壮族自治区的评价结果	182
第九章 新能源汽车财政专项资金绩效第三方评价报告	190
一、评价说明	190
二、第三方评价结果	198
三、主要成绩	204
四、存在问题及原因	206
五、对策建议	212
第十章 法治政府绩效评价指标体系构建专家咨询报告	217
一、咨询调查说明	217
二、供咨询调查的初步方案	218
三、基本结果	220
四、权重系数分配	226
五、建议方案	227
六、结论	229
附 录 21 个地级以上市 50 项指标评分表	230

上篇 广东试验

第一章 研究概述

本篇为我们第九次发布的“广东省地方政府(市、县两级)整体绩效评价报告”(红皮书,针对2014年度)。本项研究由华南理工大学政府绩效评价中心、广东省政府绩效管理研究会、华南理工大学法治评价与研究中心、原点市场研究机构协同完成,亦被学界称之为“广东试验”。政府绩效评价是公共管理及政府管理创新的前沿课题。一般认为,政府公共项目、公共部门、公共政策与政府整体绩效评价构成现代政府绩效评价的框架体系。所谓政府绩效评价,源自美国(Performance Evaluation,多译为绩效评估),简单而言,一定时期内政府的成绩与效益的评价。从语义来说,评估包含测评和预估,为事前行为,本项研究则侧重于事后的“测量与分析”,选择“评价”一词。

一、政府绩效评价及发展

1. 绩效、绩效评价与政府整体绩效评价

所谓“绩效”,字面上可理解为“成绩和效果”,源自于企业;可视为通过效率、财务、市场占有率、内部激励结构、企业文化等各种指标来衡量或评价企业行为的过程。绩效概念早先应用于投资项目管理,之后再延伸至人力资源管理、组织管理等领域。上世纪30年代,西方国家开始在公共行政管理领域使用“绩效”概念,形成“政府绩效”的概念范畴。

政府绩效针对狭义政府(行政机关)在管理和服务过程中所取得的业绩(成就)和影响等。按照中国行政管理学会的定义,所谓政府绩效,在西方称之为“国家生产力”、“公共生产力”、“政府业绩”、“政府作为”等,是指政府在社会经济管理活动中的效率、效果、效益和效能,亦是政府在行使其职能、实施其意志过程中所体现出的管理和服务能力。评价是指依据质量、效率、能力等指标,对政府在行政管理过程中的投入、产出、中期和最终成果进行综合评定和划分等级的活动。一般而言,评价的对象侧重于组织行为,评价范围既可是全局的也可是局部的,评价时点可分为事先、事中和事后评价。政府绩效评价具有周期性,通常指特定政府一段时间内的结果测定。评价只能针对被评价政府可以作为或主导作为的行为、过程及结果。

和传统评价有别,绩效评价(管理)取代效率评价(管理)为20世纪政府管理理念创新的重要表现。由于政府的公共属性,目标的多元性,运作的非交易性,带来绩效测量的复杂性,但从导向上看,现代政府绩效评价的核心问题指向“公民满意”和“实现政府责

任”。

• 整体绩效评价是一个全新的概念范畴。所谓整体绩效,相对于公共部门绩效、公共项目绩效、公共政策绩效而言,指一定时期内(如一年)作为一级特定政府的总体“成绩与效益”,包括政府行使职能的各个方面,如经济、社会、教育、文化,甚至司法等。整体绩效本质上类似于“概念绩效”或“印象绩效”,具有典型的“中国特色”。因为从评价,尤其是公众评价的角度,基于作为评价者的公众未必是政府的直接“消费者”,他们的评价只能是“概念”或“印象”评价。正因如此,西方国家较少进行所谓整体绩效评价,这种功能由选票及选举市场来完成。某种意义上说,我国与西方迥然不同的社会制度加大了整体绩效评价的难度,但也更加凸现了整体绩效评价在我国实践的意义和迫切性。同时,本书所涉及的评价对象为地方政府,主要针对市、县两级广义上的政府,内涵较为宽泛,和一级政权不做严格区分。

2. 政府绩效评价的兴起与发展

在西方公共管理运动兴起的过程中,政府绩效评价作为一项有效管理及监督工具得到广泛的研究和应用,它的产生和发展有着特殊的历史背景和深刻的社会原因,历经了若干阶段,表现出不同的特征,呈现不同的作用和功能。

第一阶段始于20世纪70年代,或称为导入期。尽管学术界对现代意义上的政府绩效评价研究实践的伊始时间仍有争议,但普遍以上世纪70年代克莱伦斯·雷德和赫伯特·西蒙出版的《市政工作衡量——行政管理评估标准的调查》一书为奠基的标志。美国先行一步,1973年,尼克松政府颁布了《联邦政府生产率测定方案》,使政府绩效评价正规化、系统化和规范化。1976年,科罗拉多州通过第一部《日落法》,此后再有36个州先后通过类似的法案。政府绩效评价在美国进入了法制化阶段^①。

经过二战之后20年的高速发展,至20世纪70年代,西方社会发展到新的转折点。一方面,政府管理集权化导致政府垄断加剧,效率低落,官僚主义盛行;另一方面,全面推行“福利国家”、“混合经济国家”的公共政策取向加剧了政府管理失控、机构臃肿的趋向。不断扩大的财政赤字导致政府面临严重的财政、管理和信任危机。戴维·奥斯本指出:“它们(政府)在公共教育上花的钱越来越多,但是学生考试分数差和退学率几乎没有改变。它们在警察和监狱上花的钱越来越多,但是犯罪率继续上升”^②。加之正处于越南战争,美国政府危机此落彼起。联邦政府于1973年颁布了生产率测定方案,设计出3000多个绩效指标,力图从制度上保证政府机构评价的有效性和全面性。在当时背景下,推行政府绩效评价的直接动因及目的是减少财政支出,提高办事效率,摆脱财政危机和公

① 周凯. 政府绩效评估导论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2006:6.

② [美]戴维·奥斯本等. 改革政府——企业精神如何改革着公营部门[M]. 上海:上海译文出版社,1996:121.

众信誉危机。这段时间内,美国政府绩效评价大都以内部评价方式进行,同时开始通过立法尝试让公众参与评价活动。

第二阶段始于20世纪80年代,或称为发展时期。这一时期,一方面,企业管理活动中,尤其是企业人力资源管理领域普遍推广以“绩效评估”为核心的理念和方法,从而大大提高了企业的效率和效益。受此启发和诱导,以企业化和市场化为主要诉求,西方各国进一步对政府传统的官僚体制,尤其是组织机构臃肿、效率低下、思想僵化封闭、规制繁杂、公权异化等已难以适应复杂公共管理领域的运作模式和运行机制进行彻底改造,政府绩效评价由此全面展开;另一方面,理论界出现了新公共管理思想,即力主减少政府干预,应用企业界先进的管理思想、方法和哲学,对公共部门的投入产出进行科学的测定,将企业人力资源管理中的绩效评价手段应用于政府部门,实现公共效益的最大化。英国具有代表性,从60年代开始对公共生产力进行评定,到80年代在中央和地方各个部门进行持续的大规模的“雷纳评审”,随后又建立了“部长管理信息系统”。它集目标管理、绩效评价为一体,旨在及时提供全面的、规范化的信息,重点又是行政活动的直接产出信息。这一方案包括140个绩效指标,首先应用于卫生服务系统,之后,从中央到地方的各级政府部门都建立起了比较完善的绩效评价体系。^①

政府绩效评价“全面而迅速推广”有着较深刻的社会背景,历经凯恩斯主义及二战之后20多年的繁荣,至上世纪80年代,全球资本主义面对新的危机。在20世纪80年代即将结束之时,美国《时代》周刊封面以“政府死亡了吗”为题,提出了“对政府信任一再降到创纪录的最低点”的严峻问题^②。在美国的“里根主义”和英国的“撒切尔主义”主导西方世界的背景下,来自于政府内部和外部的压力,推动政府绩效评价向纵深发展,评价的目的则是顺应变革潮流,强化行政能力,树立政府威望,用企业家精神重塑政府。这一时期,除了国家权力机关介入绩效评价的立法外,公众通过不同方式直接参与评价活动。

第三阶段开始于20世纪90年代,可视为相对成熟期。20世纪90年代以来,政府绩效评价体系和评估方法更加科学化。1993年,美国第103届国会颁布了《政府绩效及结果法案》(GDRA),以立法的形式确定了政府绩效评价的地位,同年成立了全国绩效审查委员会(NPR)。该委员会要求政府管理必须对本身的绩效评价从法律和制度上予以确认,要求所有的公共机构都要把自己的相关绩效评价,如实地向美国人民报告并接受人民的监督^③。上世纪90年代以来,除美国和英国外,政府绩效评价在西方及新兴国家都得到了广泛的发展和应用,以至于有西方学者宣称“评估国”已屹立于世界之林。背后的动因,主要是“一场全球性的革命已经开始,以知识为基础的经济全球化时代已经到来,

① 周凯. 政府绩效评估导论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2006:7.

② 迈克尔·巴龙. 美国世纪[N]. 参考消息,2000-01-05.

③ 周凯. 政府绩效评估导论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2006:7.

并正在世界各地破坏种种陈旧的现实存在”^①。受经济全球化和知识经济对政府管理提出挑战的推动,重塑政府改革运动促进政府自身管理变革,而自身管理改革集中在政府绩效管理上,以实现经济目标、效率目标和效益目标等全新管理模式。这一时期,就政府内部而言,更关注重塑政府管理形象和模式,实现政府管理的绩效导向;从外部环境来看,由社会公众和民间组织组成的第三评价主体出现,实现“体制外”评价。

值得一提的是:进入21世纪以来,政府绩效评价在已有特征下更强化以下趋势:一是评价逐步走向制度化和法制化,如1993年美国规定联邦政府“每个机构应提交年度绩效规划和报告”,财政预算与政府部门绩效挂钩。二是评价主体多元化,公民和服务对象广泛参与评价过程,第三方评价更加普及。三是评价体现公民导向。评价旨在推动建立公共部门负责任的有效机制,以公民满意为评价的终极标准。四是评价技术不断成熟。

二、我国政府绩效管理试点工作的若干问题^②

党的十八大报告指出,要“创新行政管理方式,提高政府公信力、执行力,推进政府绩效管理”。如果说,始于2000年福建省推行机关效能建设为中国特色的“政府绩效管理与评价”的始端,那么,之后十余年,从目标考核到科学发展观考评,再到政府绩效管理试点,折射了我国政府管理创新的历程,触及到行政体制改革的中枢。

(一)我国政府绩效管理的目标导向

源自西方政治制度基本框架内的政府绩效管理有着深刻的社会背景及内置的价值导向。作为政府管理方式创新的一种手段,它贯穿了公共责任与顾客至上的管理理念,强化公共服务的结果导向,在追求经济、效率、效果的基础上,全面回应公民祈求,即凸现所谓“公平性”。或者说,政府绩效管理一开始就存在清晰的目标导向,包括价值目标及技术目标。从组织管理的角度,政府绩效管理的价值目标即是民主目标,可视为政府的公信力;技术目标追求政府管治的效率效果,体现政府的执行力。

尽管至2006年,政府执行力和公信力的概念才首次被写进当年的《政府工作报告》,被官方正式纳入国家管理范畴,但事实上,有组织一定有目标,有目标客观上要求有执行力。传统的集权体制本质即是强化自上而下的执行力的体制。所谓政府执行力,源自行政法学领域,是指对具体行政行为予以强制执行的能力或法律效力,可视为政府实施社会经济发展目标的能力,或者是政府“在推动或监督保证既定的公共政策得以落实的过

① 张国庆. 行政管理学概论[M]. 北京:北京大学出版社,2000:649.

② 郑方辉,卢扬帆. 政府绩效管理:目标、定位与顶层设计[J]. 中国行政管理,2013(5):17-22.

程中,所体现出来的实际能力与手段。”^①它依附于制度、体制与政府政策,甚至由政治体制及制度所决定。

我们以为,从理论逻辑及现实背景来看,我国政府绩效管理的目标导向与其说旨在提高政府执行力,不如说在于提升政府公信力。这一导向是保障我国政府绩效管理试点工作不走样的前提。

首先,政府公信力指向政府与公民的关系,与政府绩效管理的价值导向一脉相承。所谓公信力(Accountability),简言之,使公众信任的力量。“政府的公信力体现了政府的信用能力,是公民对政府行为持信任态度,是社会组织、民众对政府信誉的一种主观评价或价值判断”。^②政府作为提供公共服务的垄断组织,其公信力由公众对其履行职责的程度做出评价。显然,政府公信力涉及公众与政府的本质关系,是政府公共治理的合法性的源泉,也是社会性秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态。按照卢梭的契约理论,国家权力来源于人民与政府之间的协议或契约,政府公信力集中体现了政治合法性的实质内容。同时,政府公信力是社会信用系统的核心和指针,政府信用是其他信用得以存在和发展的基础和前提条件,一旦政府信用流失,社会信用赖以存在平台必然走样。本质上,政府绩效管理是民主文化的技术工具和手段,但它内置了管理的目标应由公民来认同这一“普世价值”,即所谓公众满意是检验政府行为及政策目标的终极标准。

其次,政府公信力必然以政府执行力为前提,体现政府绩效管理的技术功能。“工业化和科技的发展在促进社会进步的同时,也引发了人口膨胀、社会治安、环境恶化等诸多社会问题,政府所面临的公共问题的复杂性、动荡性和多元性环境,导致了政府不可治理性的增加,客观上引发了政府的信任危机”。^③尽管公信力是公众对政府的主观评价,强弱程度取决于政府所拥有的信用资源的丰富程度,以及政府及公务员在公民心目中的具体形象。或者说,政府公信力是公众对政府行政能力的满意度。但按照满意度理论,公众对政府行为的主观感知以政府行为的客观效果为前提,没有什么比公众自身更了解需要什么样的政府以及政府的服务,但任何主观评价总是基于公众已知的客观事实,这一“事实”,不论是政府的诚信程度、服务水平,还是依法行政能力、民主化进展,都可视为政府执行力的体现,换言之,政府公信力总以政府执行力为基础。理论上,没有政府执行力就没有政府公信力,但执行力与公信力并非平行的概念。政府绩效管理所追求的公信力内置了执行力。作为组织管理,政府管理奉行职能主义,始终将执行力视为内生目标。政府绩效管理是政府管理的创新,它所推崇的“4E”模式中,效率与效果本身就是技术目标,亦是政府执行力的重要衡量指标。

① 周永亮.本土化执行力模式[M].北京:中国发展出版社,2004.

② 叶育登.信息的透明度 政府的公信力 社会的凝聚力——从政府对禽流感信息发布工作说起[J].中国行政管理,2004(4):56-58.

③ [美]乔治·弗雷德里克森等.公共行政的精神[M].张成福,译.北京:中国人民大学出版社,2003.

最后,政府绩效管理指向政府“应该干什么”,一定程度上可对政府执行力进行纠错。政府执行力属于技术范畴,它是政府决策及实现目标的执行能力,隐含了决策及目标的正确性,但事实上,决策失误或政府公共政策“坏倾向”具有自发性,对决策纠错是民主的理由与功能。我国政府管理及社会存在的问题,大都与目标本身或目标导向有关,因为体制内管理及评价必然指向政府“正在做什么”,并非“应该做什么”,充其量是政府执行力,并非“服务公民的能力”。比方说,普遍存在的重复建设为政府执行力异化的典型表象。这种执行力等同破坏力,并与公信力成反比。由于体制内管理及评价更多强调政府的行为过程,或者说,更多注重于政府的现状职能的实现程度,主要又是对上级政府目标的完成状况,在我国现有体制下,上下级政府职能之间具有传承性;体制内管理及评价内设上级政府的正确性,难能形成政府“应该做什么”的纠错机制。由此导致“长期以来,自上而下的政绩考评标准,是以 GDP 增长为核心的评价考核体系。这样的政绩考评有着显而易见的缺陷,甚至在很多情况下,不少地方政府政绩‘显赫’,但当地百姓却苦不堪言”的现实窘况。政府绩效管理与评价彰显公众满意的结果导向,可有效纠正过头或反向的“政府执行力”,从而为政府的理想职能、竞争方向、变革预期等抽象议题增添新标准,强化政府的公信力。

(二) 我国政府绩效管理的功能定位

一般认为,政府绩效管理是指改进政府管理组织和管理项目的生产力。20 世纪 70 年代以来,基于政府的职能定位,以公共选择理论、新制度经济学等为理论支撑,政府绩效管理被视为重塑政府的另一版本,并呈现公共生产力变革、创新管理机制与手段、强调行政投入产出的测量与监控等特征。政府绩效评价是政府绩效管理的中心环节,被视为现代政府管理的前沿课题,具有计划辅助、预测判断、监控支持、激励约束、资源优化和体制创新等多项功能。作为一种运行机制和技术工具,应该说,政府绩效管理及评价一开始就存在清晰的功能与定位。但我国社会条件与现实状况与西方迥然有别,基于党政以及党政领导与党政组织的特殊关系,即或是对“政府”的界定,我国与西方亦差异明显,加之整体上处于社会经济的剧烈转型期,政党、政府、公民与社会的新型关系尚在培育之中,此种背景下,如何界定我国政府绩效管理及评价的功能与定位决定了学术研究的走向与试点工作的边界。

1. 政府绩效管理是我国政府管理创新的基本路径

管理创新是新时期我国政府管理变革及建设服务型政府的必然选择,亦是行政管理体制改革的重要组成部分,涉及到观念意识、职能定位、机构设置、组织设计、管理方式与工作流程等内涵,但核心在于坚持以人为本和公平正义的价值原则,驱使政府转变单向的权力主导式的行政模式,尊重公民对于公共产品的需求偏好和意见表达;换言之,在奉行职能主义,崇尚法治与科学精神的科层制度与组织的基础上,拓宽公民参与渠道,培育

公民参与主体。“从60年代算起的20~50年里,人们将目睹并亲自参加官僚制的送葬队伍。”^①因为政府管理是人民当家作主的管理,科层制与此背道而驰。

政府绩效管理是新时期我国政府管理创新的基本路径。原因在于:

一是价值层面上,政府绩效管理体现民主文化的基本导向。民主为普世价值,“行政权力的受任者决不是人民的主人,而只是人民的官吏;只要人民愿意就可以委任他们,也可以撤换他们”^②。在中国特色社会主义民主理论体系中,没有民主就没有社会主义及其现代化,人民民主是社会主义的生命。新时期我国政府管理创新,不论何种路径,民主是绕不开的方向。政府绩效管理的内在机理和运行逻辑与现代民主政治的发展一脉相承。一方面,它增强了政府实质合法性;另一方面,它凸显了政府管理民主化。马克·彼特拉克认为,公民参与是民主的希望。^③民主行政和公民参与紧密相连、不可分割。公民参与的程度是衡量政府管理民主化程度的重要标准,是否民主,不在于人民是否直接行使公共权力,而在于其是否将公共权力置于人民的制约和监督之中。同时,政府绩效管理是实现社会主义“增量民主”的现实路径。在民主的路径上,增量民主是“在不损害人民群众原有政治利益的前提下,迅速、最大限度地增加新的政治利益”^④。它是一个稳定的发展过程,也是长期改革积淀的结果。政府绩效管理的民主导向与社会主义条件下的民主方向具有一致性,即公民参与及监督政府的一致性,为社会主义的民主路径。

二是技术层面上,政府绩效管理是实现政府理想职能的工具体系。源自西方的政府绩效管理,是在宪政民主的架构下,主要从技术层面解决政府效率、效益、效果和公平的问题,指向公共生产力。基于“顾客至上”的时代背景以及公共事务的复杂性,传统管理理念与手段难以为继,从历史来看,可以将20世纪八、九十年代持续20年的西方国家政府绩效化运动视为发达资本主义自我调整的重要内容。这种调整虽以西方选举市场为基础,但却以政府的技术功能实现为目的。在我国社会制度与西方迥然不同的现实条件下,政府绩效管理的工具属性更易凝聚共识,成为可能操作的政策方案。可以肯定,基于民主导向和技术工具的双重属性,政府绩效管理必然成为民主道路上我国政府管理创新的基本路径。

2. 我国政府绩效管理的现实定位

如果以提升政府效率为目的,我国政府效能建设可以追溯到建国初。虽然效率是绩效的组成元素,但学界普遍认为,我国政府绩效管理发端于本世纪初,到2011年,全国约有三分之一的政府及部门不同程度地探索开展此项工作。我们搜集到的冠以所谓绩效

① Jay Mishafritz, Albert C. Hyde. Classics of Public Administration[M]. Chicago: The Dorsey, 1987: 325.

② 卢梭. 社会契约论[M]. 北京:商务印书馆, 2002: 132.

③ 马克·彼特拉克. 当代西方对民主的探索: 希望、危险与前景[J]. 国外政治学, 1989(1).

④ 俞可平. 增量民主有三条现实路径[N]. 南方都市报(A10版), 2007-02-21.

模式的地方政府就有上百个,如与目标责任制相结合的“青岛模式”,将公众和服务对象的评议纳入绩效内容的“杭州模式”,最早提出与开展“政府绩效管理年”(2007)且实现智能化的“深圳模式”。但审视各地官方的管理办法或条例,均未对政府绩效管理定位有着明晰的界定,这样的后果,模糊了绩效管理与已有的管理、绩效评价与已有的考评的界线。我们以为,从现实出发,我国政府绩效管理的定位是“绩效导向下的目标管理”。

一是目标管理。1954年,彼得·德鲁克(Peter Drucker)提出“目标管理”理论被誉为“管理中的管理”,它以目标为导向,以人为中心,以成果为标准,从企业管理迅速延伸到其他组织和个人管理中。作为方法论,目标管理目前已经成为中国各级政府管理最常见有效的管理模式。尽管政府目标具有多元性,但实现各项目标是执行力体现,是集权体制的优越性所在。政府绩效管理立足于目标管理首先吻合体制内自上而下的管理属性。层级体制下,完成上级政府制定的目标是本级政府的使命所然,政府绩效管理倘若无助于目标实现,必然与政府内部管理的刚性需求相脱节,从而丧失存在的前提,尤其是各级政府中心及重大工作的完成,关系到主要官员的政治生命,目标管理因权、责、利清晰对称而成为最有效的管理方法。同时,目标管理也是绩效管理的内在要求,经济、效率与效果均针对目标而言的。

二是绩效导向。严格意义上说,冠以绩效管理的当前我国各级政府的内部管理本质上即是目标管理,如果以目标管理作为我国政府绩效管理的定位不仅逻辑上“多此一举”,而且会打乱组织内部原有的平衡,增加管理成本,丧失其应有的意义。绩效导向为目标管理设置了方向和条件,首先是“结果导向”,指向组织内部关系。结果与过程具有相对性,目标管理某种程度上亦体现结果导向,但这种结果往往是短期或主要领导人的“任期结果”,与组织长期目标未必一致,甚至背道而驰,绩效管理追求政府目标长期最大化。其次是“公众满意导向”,指向组织内部与外部的关系。政府目标多元性,运作非交易性,行为效果滞后性等特征决定了衡量其结果的复杂性,既然政府由纳税人所供养,公众满意成为检验结果的最终标准。事实上,源自企业的目标管理界定了目标关联者(企业与消费者)的关系,但落脚点是消费者选择,政府目标管理亦如此(政府与公众的关系),不过是公众或公共选择。

由此,从现实出发,我国政府绩效管理定位于“绩效导向下的目标管理”不仅强化了组织内部的目标实现及责任,即提高政府执行力,体现政府内部自上而下的管理属性及政治制度的内在要求,更重要是从组织外部的视角,检验内部目标的科学性与民主性,实现政府执行力与公信力的统一,也即是理性工具与价值导向的平衡。

(三)我国政府绩效管理的现实矛盾

过去几年,我国政府绩效管理试点工作不无进展与成效,尤其是广西、深圳、财政部的试点工作在组织保障、智能化程度、技术体系等方面积累了经验。值得一提的是,作为

广东省的试点地市,佛山市绩效管理试点工作涵盖了党政部门,与行政体制改革互为促进,并力求以绩效管理统筹已有各项管理及考评。但无须讳言,随着试点工作深入,各种深层矛盾不断显露。

一是管理权与组织权的矛盾。政府绩效管理过程涉及管理权、组织权等多重权力关系。在各地成立的政府绩效管理(试点)工作机构中,领导机构是管理的主体,拥有管理权,专设(常设或临设)机构是管理的组织者,拥有组织权。从权力组合与制衡的角度,组织机构应该有超然地位,与管理对象保持距离。但目前组织机构或牵头单位虽五花八门,如纪委监察、组织、人事、综合办公等部门,亦为管理对象,同时,管理信息来源亦源自作为管理对象的党政部门。实际操作中,在信息垄断及不对称的情况下,所谓信息采集的责任部门拥有部分组织权,绩效管理权被肢解或让渡,这样不仅相互牵制,亦造成角色冲突。事实上,围绕管理组织权的博弈,争取部门权力最大化已为政府绩效管理的现实矛盾。

二是过程控制与结果导向的矛盾。管理始终与过程相关联,过程中体现效率。绩效管理旨在强化效率,但比效率内涵更丰富,外延更为广泛。尼古拉斯·亨利指出:“效率指以最少的可得资源来完成一项工作任务,追求投入与产出之比的最大化。而有效性则是指注重所预想的结果”。^① 尽管过程与结果具有相对性,但本质上,绩效管理是结果导向的管理创新。

基于内部管理属性与集权体制需要,我国目前政府绩效管理的理念与做法无不强化对决策过程的控制,具体表现为所谓年度中心工作的执行力控制,冠以绩效管理加强“实时监控、实时纠偏纠错和预期预估”,但中心工作年年有变,从而导致绩效评价指标体系日趋庞杂,缺乏一致性、导向性与稳定性。审视各地的做法,不少地方动辄上百项的绩效评价指标均为“政府或主要领导可控的过程指标”,绩效管理成为“上级政府控制下级政府的理性工具”,甚至是家长式管理的理性工具。这样的后果,不仅成本高昂,亦必然与政府绩效管理的有效性、回应性及结果导向形成矛盾。

三是绩效评价与原有考评的矛盾。政府绩效评价是政府绩效管理的核心环节,亦为难点所在。目前我国行政管理的最大特色即是各自为政,五花八门,不断循环的考评。据不完全统计,地方政府每年接受上级年度考评超过百项,指标几千项。镇级处于行政层级最基层,个案调查表明,每年三分之一的时间与精力应付各项考核、评比与检查,其中考评主体、部门、形式、指标之多,流程之繁不堪重负。如广东省几项综合性考核((组织部牵头的科学发展观考核、发改委牵头的幸福广东考核、省府办牵头的珠三角规划纲要考核、省财厅牵头的基本公共服务均等化考核、省政法委牵头的平安广东考核、省委宣传部牵头的学习型组织考核),大部分指标是重复或相近的(值得一提的是,2013年4

^① 尼古拉斯·亨利. 公共行政与公共事务[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002:284.

月,广东大规模清理考核检查评比表彰项目,省级459项考核评比只保留33项)。虽然体制内各自为政,碎片化的重复考评的原因复杂,但归到底在于:一是“以考代管”,以考评驱动目标完成。二是争取部门利益最大化,考核评价权是最直接、有效的行政权,在现行体制下,评价组织权意味评价主动权。三是成为回避责任的有效手段。将考评作为过程管理的“法定”程序,一旦出现问题,即可“正当”推诿。政府绩效评价是增加一项新的评价,还是统筹原有的考评面对着深层矛盾,背后是现行体制下部门间的评价权之争。

四是统一性与差异性的矛盾。以政府绩效评价为例,评价体系的统一性与被评对象差异性的关系。政府绩效评价本质上是比较性评价,置于现代政府的层级结构中,只有对一组同层级的政府(部门)加以比较评价才有意义,即所谓评价的统一性问题,但基于客观原因,或者说被评价政府不可作为的因素,即使是同级政府所在区域,社会经济及行政文化等亦迥然不同(政府部门之间更是如此),造成所谓差异性问题的,这一矛盾成为影响政府绩效管理及评价体系,尤其是指标体系科学性、公正性的难点。

(四) 实现“三个统一”是我国政府绩效管理的现实选择

“顶层设计”是一项战略性、全局性设计,本质上取决于政治体制改革的决心与进程,但具体到政府绩效管理,顶层设计指向两个核心问题:一是目标与定位。政府绩效管理源自目标管理,但超越目标管理。理论上,政府绩效管理可视为上级政府控制下级政府的理性工具,但更是公众“控制”政府的理性工具,如何兑现人民满意,提升政府公信力是问题的核心。我们知道,效率提高是执行力的保障,它主要依靠制度的刚性规范,政府绩效提升却有赖于人民认同。当然,我国政府绩效管理的定位不能脱离现实条件,尤其是制度边界,本质上是目标管理,但目标设定与目标检验应以“人民满意不满意”为依归,因此,必须从理念及技术上体现结果导向和人民满意度导向,类似于企业内部目标管理最终由外部的消费者选择来检验一样。二是“三个统一”,即“统一管理组织、统一技术体系及统一结果应用”。统一管理组织核心在于正确处理管理(评价)主体与管理(评价)的关系。目前各自为政的重复考评表面上管理及评价主体是统一的,但组织权分割于不同部门,体现不同部门的意志。统一技术体系(周期、指标、权重、指标评分)关键是处理好技术体系统一性与被管理对象差异性矛盾;统一结果应用是统一管理组织的客观要求。

“三个统一”符合管理学的基本原理,切中现实问题。就政府绩效评价来说,理论上,有权力评价政府绩效的包括内部主体与外部主体,前者属内控管理,必然统一评价权于上级政府,无需要“多头评价”,以减少不确定性,“组织的一个最基本的功能是吸收不确定性造成的影响。”^①本质上,我国政府绩效管理试点工作属于体制内管理创新,统一管理及评价权,由此统一技术体系与结果应用是体制性要求,有利于提高权威性,降低内耗,

^① 雷蒙德·E·迈尔斯,查尔斯·C·斯诺.组织的战略结构和过程[M].北京:东方出版社,2006:314.

提升效率。同时,“三个统一”是对各自为政的校正,切中了目前重复考评的现实问题。

但“三个统一”直指体制中枢,面对的阻力不言而喻,为此,一是从长远来看,应将政府绩效管理的管理权及评价权相对独立于政府及其部门之外,对人民代表大会负责,理论上,政府作为评价对象不应该成为评价主体;二是以绩效管理统筹政府管理方式,尤其是以绩效评价统筹已有各种考评,如广东佛山市一样,现有的104项考评中,将“一票否决”式少数考评项目作为资格考核予以保留,将少量的综合性考评纳入绩效评价的范畴,不再单独进行,取消大部分属于部门内部管理中“以考代管”性质的考核;三是建立全国绩效评价的通用模型,在评价指标结构及体系中,以符合绩效内涵、纵向对应、方便操作为原则,设立涵盖经济、社会、环保、成本、公众满意度等维度的统一、简洁的三级指标结构。三级指标统一,部分三级指标对应的具体指标,各地各部门可自主选择,以追求总体绩效最大化为评价目的,充分调动被考评单位的自主性、能动性与选择性;四是规范结果应用,统一协调目前分属于组织、人事、纪检等部门的奖罚权限,体现政府绩效管理的旨在提升政府绩效。

三、独立第三方评政府整体绩效:本项研究再审视^①

(一)基本特征

始于2007年的本项研究被学界称之为“广东试验”。从组织权获取方式的角度,学术界把第三方评价分为委托第三方评价和独立第三方评价两类。第三方评价避免了政府内部评价角色重叠的矛盾,过程公开透明,结果相对客观。它的意义在于:一是直接影响政府行政模式和治理理念,突破官本位、权力本位的管理模式,驱使政府及其公共政策以公共服务质量和公众满意度为导向,体现“民意”祈求;二是推动政府职能转变。评价改变政府自身缺乏转变职能的动力机制,并通过不断的沟通和反馈,促使政府职能体系配置合理化、科学化;三是强化公民价值取向,开辟公民参政议政途径,提高公民的参政意识和与政府对话的能力。

经过30多年改革开放,我国正处于剧烈的社会转型期,广东具有代表性与前瞻性。由政府主导的高速增长的经济模式面对利益关系的重大调整,无可避免地产生政治结构变化的要求。“欠发达国家的大幅度经济增长可能需要在现有的物质技术,甚至在政治结构和社会结构方面做出较大的改变……对于今天大多数欠发达国家来说,看来很有可能的是,它们还要为建立与充分的经济增长相适应的有效的政治体制进行长期的试验性

^① 郑方辉,张兴.独立第三方评政府整体绩效:“广东试验”审视[J].学术研究,2014(8):37-42.